

Odgovornost lokalnih službenika i namještenika za teške povrede službene odnosno radne dužnosti

*Helga Gavez**

Analizira se pravna regulacija Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2008., i to u pogledu uređenja odgovornosti lokalnih službenika i namještenika za teške povrede službene odnosno radne dužnosti. Stupanjem na snagu Zakona napokon su razriješene određene nelogičnosti i neusklađenosti u hrvatskom pravnom sustavu. One su bile utemeljene u različitom pravnom režimu za lokalne i za državne službenike i namještenike. Novim se Zakonom odgovornost lokalnog osoblja usklađuje s odgovornošću državnog upravnog osoblja, u mjeri koja je prikladna. Službenički se sudovi decentraliziraju, a to omogućuje bolje poznavanje lokalnog službeničkog zakonodavstva i lokalnih okolnosti uopće.

Ključne riječi: lokalno službeničko zakonodavstvo – Hrvatska, lokalni službenici i namještenici, stegovna odgovornost, teške povrede službene i radne dužnosti, lokalna i regionalna samouprava

* Helga Gavez, Središnji državni ured za upravu (Central State Office for Administration, Republic of Croatia). Autorica iznosi vlastita stajališta.

1. Uvod

Stupanjem na snagu Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (ZLSN) uređen je službenički status službenika i namještenika upravnih odjela i službi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Time su se prvi put nakon osamostaljenja Republike Hrvatske na prava, obveze i odgovornosti lokalnih službenika i namještenika prestale analogno primjenjivati odredbe Zakona o upravi, kojim se do 2001. uređivao službenički status lokalnih službenika i namještenika, i Zakona o državnim službenicima i namještenicima, koji se na lokalne službenike i namještenike primjenjivao do 31. srpnja 2008., kad je stupio na snagu ZLSN.

U pogledu odgovornosti lokalnih službenika i namještenika za povrede službene odnosno radne dužnosti ZLSN je omogućio prestanak dualizma propisa koji su se primjenjivali u postupcima zbog teške povrede službene dužnosti, ovisno o tome o kojoj je kategoriji službenika bila riječ. Naime, do stupanja na snagu ZLSN, materija odgovornosti službenika za povrede službene dužnosti bila je regulirana odredbama dvaju zakona, Zakona o državnim službenicima (ZDS) i Zakona o državnim službenicima i namještenicima (ZDSN).

Tako se od 1. siječnja 2006. na službenički status državnih službenika primjenjuju odredbe ZDS-a, dok su se do 31. srpnja 2008. na lokalne službenike i namještenike primjenjivale odredbe ZDSN-a. To je utjecalo i na različito reguliranje prava, obveza i odgovornosti tih kategorija službenika.

ZLSN je ujednačio postupovni propis u postupcima zbog povreda službene dužnosti lokalnih službenika i namještenika kao najveću novinu do stvaranja službeničkih sudova za područje županija i Grada Zagreba, odnosno do davanja mogućnosti osnivanja službeničkog suda i velikim gradovima koji imaju više od 35.000 stanovnika, kao i gradovima koji su sjedišta županija.

Koje su to nespretnosti ispravljene i na koji način te jesu li sve ispravljene, pokušat će se prikazati analizom razlika koje su postojale u postupcima zbog teških povreda službene dužnosti u razdoblju dualizma (2006. – 31. srpnja 2008.). Zatim se analizira uređenje odgovornosti lokalnih službenika i namještenika za teške povrede službene dužnosti prema ZLSN.

2. Razdoblje dualizma

U razdoblju od početka 2006. do kraja srpnja 2008., zbog primjene različitih zakona na lokalne te na državne službenike u području materije odgovornosti zbog teških povreda službene dužnosti, razlike su postojale u nazivu i sadržaju akta kojim se pokretao postupak, vrstama teških povreda službene dužnosti i vrstama kazni koje su bile propisane za teške povrede službene dužnosti, a najvažnija razlika bila je vezana za primjenu različitih postupovnih zakona, što je otežavalo rad službeničkim sudovima.

Za lokalne službenike i namještenike taj se dualizam ogledao i u različitim pravnim propisima na temelju kojih su se vodili postupci zbog lake i zbog teške povrede službene dužnosti. Naime, u postupku zbog lake povrede službene dužnosti odgovarajuće su se primjenjivale, kao što se primjenjuju i danas, odredbe Zakona o općem upravnom postupku (ZUP), dok su se u postupku zbog teške povrede službene dužnosti odgovarajuće primjenjivale odredbe Zakona o kaznenom postupku (ZKP), osim odredaba članaka određenih glava tog zakona, što je bilo utvrđeno negativnom enumeracijom u odredbi čl. 42/2. ZDSN.

Na pokretanje postupka zbog teške povrede službene dužnosti lokalnih službenika odnosno radne dužnosti lokalnih namještenika primjenjivala se odredba čl. 45/1. ZDSN, prema kojoj je postupak zbog teške povrede službene dužnosti pokretao čelnik državnog tijela danom predaje prijedloga za pokretanje postupka zbog teške povrede službene dužnosti nadležnom službeničkom sudu.

Kod državnih službenika, postupak zbog teške povrede službene dužnosti, prema odredbi čl. 104/2. ZDS, pokreće čelnik tijela ili osoba koju on za to ovlasti, danom predaje zahtjeva za pokretanje postupka nadležnom službeničkom sudu.

Vidi se da je osim razlike u nazivu akta kojim se pokretao postupak razlika postojala i u širini kruga osoba ovlaštenih za pokretanje postupka. Za lokalne službenike i namještenike ta je osoba bila »čelnik ... tijela«. Za razliku od državnih službenika kod kojih je prilično jasno tko je čelnik državnog tijela, primjena te odredbe na lokalne službenike i namještenike znala je izazvati razne nejasnoće, ne samo tijelima koja su podnosila prijedloge nego i službeničkim sudovima koji su o njima rješavali.

Primjerice, u jednom slučaju, prijedlog za pokretanje postupka zbog teške povrede službene dužnosti službeničkom je sudu uputio gradonačelnik jednog grada protiv namještenika zaposlenog u upravnom odjelu tog gra-

da. Službenički sud je taj prijedlog, odgovarajućom primjenom odredbe čl. 437/1. ZKP, u vezi s odredbom čl. 42/2. ZDSN, rješenjem odbacio, pozivajući se pri tome na odredbe Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (ZLPRS).

Naime, prema odredbi čl. 53/1. ZLPRS, za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i poslova državne uprave prenesenih na te jedinice, ustrojavaju se upravni odjeli i službe (upravna tijela). Na temelju odredbe čl. 53.a ZLPRS, upravnim tijelima upravljaju pročelnici, koje na temelju javnog natječaja imenuje poglavarstvo. Iz te odredbe proizlazi da pročelnici koji upravljaju upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju ovlast čelnika tijela prema službenicima i namještenicima zaposlenima u upravnim odjelima i službama te je pročelnik navedenog upravnog odjela trebao podnijeti prijedlog za pokretanje postupka protiv tog namještenika.

U drugom slučaju, nedovoljno poznavanje materije službeničkog zakonodavstva od predsjednika i članova vijeća jednog službeničkog suda rezultiralo je nezakonitim upravnim aktom tog suda, koji sadržava pogrešku nadležnosti. U tom je slučaju službenički sud odbio postupiti u predmetu koji je u njegovoj nadležnosti te je donio rješenje o odbacivanju prijedloga zbog teške povrede službene dužnosti, zbog neovlaštenog podnositelja prijedloga.

Naime, prijedlog zbog teške povrede službene dužnosti protiv službenice upravnog odjela jednog grada podnio je pročelnik tog upravnog odjela. Službenički sud donio je rješenje o odbacivanju prijedloga, smatrajući da pročelnik upravnog odjela nije čelnik tijela, u smislu odredbe čl. 45/1. ZDSN, koji je ovlašten podnijeti prijedlog za pokretanje postupka zbog teške povrede službene dužnosti, već da je to gradonačelnik tog grada.

Međutim, sukladno odredbi čl. 45. ZLPRS, gradonačelnik je predsjednik gradskog poglavarstva. Na temelju odredbe čl. 48/1. t. 3. Zakona, poglavarstvo samo usmjerava djelovanje upravnih tijela jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave u obavljanju poslova iz njihova samoupravnog djelokruga te nadzire njihov rad. Jedino u slučaju kad grad ne bi imao pročelnika upravnog odjela ili službe, tada bi ovlast čelnika tijela prema službenicima i namještenicima te jedinice lokalne samouprave imao gradonačelnik, kao predsjednik gradskog poglavarstva.

Navedena pogreška ujedno je i pogreška materijalne povrede zakona, kad se pravni propis pogrešno protumačio i primijenio, što je imalo kao posljedicu nepostupanje službeničkog suda u tom predmetu, iako je bio

nadležan za njegovo rješavanje, odnosno neprovođenja postupka zbog teške povrede službene dužnosti i u konačnici neutvrđivanje eventualne odgovornosti službenika.

U sadržaju akta kojim se pokretao postupak zbog teške povrede službene dužnosti također su postojale razlike. Dok je čelnicima državnih tijela odnosno od njih ovlaštenim osobama posao izrade zahtjeva za pokretanje postupka olakšan, s obzirom na to da ZDS jasno propisuje što zahtjev treba sadržavati,¹ pročelnicima upravnih odjela i službi bio je otežan. Naime, ZDSN, kao materijalni zakon, u odredbi čl. 45/2. nije izričito naveo što prijedlog treba sadržavati, već je uputio na odgovarajuću primjenu odredbi ZKP-a o sadržaju optužnice.

Ta je nejasna zakonska odredba u praksi rezultirala podnošenjem u većini slučajeva nekvalitetnih prijedloga pročelnika upravnih tijela lokalnih i područnih jedinica za pokretanje postupaka, najčešće u pogledu činjeničnog opisa djela i zakonske kvalifikacije, što je otežavalo rad službeničkim sudovima, koji su morali takve prijedloge vraćati na ispravke uz detaljne upute. U konačnici, to bi dovodilo ili do odbacivanja takvih prijedloga od službeničkih sudova, pa samim time i do nekažnjavanja lokalnih službenika i namještenika, ili do postupanja po takvim prijedlozima te poništavanja prvostupanjskih upravnih akata službeničkih sudova od Višeg službeničkog suda, što bi rezultiralo odugovlačenjem postupaka odnosno njihovim neekonomičnim provođenjem i stvaranjem loše slike u javnosti.

Tako je, primjerice, pročelnik Jedinственог управног одјела Опćине N. P. podnio prijedlog iz kojeg se nije vidjelo u čemu se sastoji teška povreda službene dužnosti koja se službeniku stavljala na teret, točno vrijeme po-

¹ Zahtjev za pokretanje postupka zbog teške povrede službene dužnosti sadržava:

- naziv nadležnog službeničkog suda,
- podatke o podnositelju zahtjeva (naziv i sjedište državnog tijela te ime, prezime i dužnost osobe koja je ovlaštena za podnošenje zahtjeva),
- podatke o službeniku protiv kojeg se pokreće postupak (osobni podaci o službeniku, naziv i sjedište tijela i ustrojstvene jedinice u kojoj je službenik zaposlen, naziv radnog mjesta na koje je službenik raspoređen),
- činjenični opis povrede službene dužnosti (način, vrijeme i mjesto počinjenja povrede te ostale okolnosti iz kojih proistječu zakonska obilježja teške povrede službene dužnosti),
- zakonski naziv teške povrede službene dužnosti i odredbu Zakona kojom je ta povreda propisana,
- dokaze izvođenje kojih se predlaže,
- potpis podnositelja zahtjeva i pečat državnog tijela (čl. 105. ZDS).

činjenja povrede, dan saznanja podnositelja prijedloga o učinjenoj povреди, a nije bila priložena ni dokumentacija na koju se pročelnik pozivao u podnesenom prijedlogu. Takav je prijedlog vraćen pročelniku na ispravak i dopunu rješenjem, uz uputu da ako prijedlog ne ispravi na opisani način u rješenjem određenom roku, prijedlog će se odbaciti. Kako pročelnik nije postupio po zatraženom ispravku službeničkog suda, prijedlog je, nakon proteka roka, odbačen te protiv službenika te općine nije proveden postupak.

U broju i vrsti teških povreda službene dužnosti lokalni službenici i namještenici bili su prilično izjednačeni s državnim službenicima. Naime, lokalni službenici i namještenici mogli su se teretiti za 14 vrsta teških povreda službene dužnosti, dok se državni službenici mogu teretiti za 16 vrsta teških povreda službene dužnosti. Od toga, identično je bilo 13 teških povreda za koje su se u tom razdoblju mogli teretiti i lokalni i državni službenici, 2 teške povrede službene dužnosti koje su propisane za državne službenike nisu bile predviđene za lokalne službenike i namještenike, dok je jedna teška povreda bila propisana i za lokalne i za državne službenike, ali je bila različito kvalificirana: kod lokalnih službenika bila je opisana kao nedolično ponašanje koje nanosi štetu ugledu službe, a kod državnih službenika kao ponašanje suprotno Etičkom kodeksu koje nanosi štetu ugledu službe. Kako ne postoji etički kodeks lokalnih službenika, utvrđivanje te povrede, kao jedne od najčešćih koja se lokalnim službenicima stavlja na teret, bilo je otežano.

Tako se, primjerice, službeniku jednog gradskog ureda Grada Z. na teret stavljalno nedolično ponašanje koje nanosi štetu ugledu službe zbog nasilja u obitelji, dok se službeniku Općine D. na teret stavljalno, između ostalog, što je nakon radnog vremena provodio svoje cjelokupno slobodno vrijeme u ugostiteljskom objektu u alkoholiziranom stanju, gdje je bio predmet ruganja ostalih gostiju. U takvim slučajevima, za državne službenike, Etički kodeks državnih službenika propisuje zaštitu osobnog ugleda i ugleda državne službe.² Međutim, kod lokalnih službenika, s obzirom na nepostojanje materijalnog propisa koji bi regulirao pravila dobrog ponašanja lokalnih službenika, službenički sudovi moraju na drugačiji način utvrđivati navedenu povredu, utvrđujući odstupanja službenika od uobičajenih normi ponašanja te kako takvo ponašanje utječe na službu i njezin ugled.

² U obavljanju dužnosti i ponašanjem na javnom mjestu službenik pazi da ne umanjí osobni ugled i povjerenje građana u državnu službu (čl. 6. Etičkog kodeksa državnih službenika).

U pogledu kazni koje su se mogle izreći odgovornim lokalnim i državnim službenicima za teške povrede službene dužnosti, razlike su bile puno veće. Za lokalne službenike i namještenike bile su predviđene samo tri vrste kazni:

1. novčana kazna na vrijeme od jednog do šest mjeseci, s time da kazna ne može mjesečno iznositi više od 20% ukupne plaće isplaćene u mjesecu u kojem je izrečena,
2. premještaj na drugo radno mjesto niže složenosti poslova za koje je kao uvjet propisana ista stručna sprema, i
3. prestanak državne službe.

Kod državnih službenika, pored tih triju navedenih vrsta kazni, postoji još i zabrana promicanja u trajanju od dvije do četiri godine, zabrana napredovanja u trajanju od dvije do četiri godine i uvjetna kazna prestanka državne službe.

S obzirom na to da se kazna premještaja na drugo radno mjesto niže složenosti poslova mogla izreći samo ako je pravilnikom o unutarnjem redu postojalo slobodno radno mjesto, tu kaznu podnositelj prijedloga nikada i nije predlagao te ju u pravilu službenički sudovi nisu niti izricali. Zbog navedenog, lokalnim službenicima i namještenicima u većini slučajeva izričala se novčana kazna u raznim vremensko-novčanim rasponima, dok se kazna prestanka državne službe (i sam naziv bio je neprimjeren s obzirom na to da nije bila riječ o državnom službeniku) izričala iznimno rijetko, samo za najteže slučajeve financijskih pronevjera.

Unatoč najčešćem izricanju novčane kazne, ona nije uvijek bila u suglasju s okolnostima svakog pojedinog slučaja, ima li se u vidu težina počinjene povrede, posljedice i okolnosti u kojima je povreda bila počinjena (primjerice teška financijska situacija), a naročito u slučajevima recidiva djela. U takvim slučajevima bilo je očito da se svrha kažnjavanja i svrha specijalne prevencije ne može postići tom kaznom, već bi u većini slučajeva bilo primjerenije izricanje uvjetne kazne prestanka službe, kao druge najteže kazne, odmah iza kazne prestanka državne službe, koja u tom razdoblju za lokalne službenike odnosno namještenike nije bila predviđena.

Razlike u pogledu procesnih odredbi načina vođenja postupka proizlazile su, kao što je prije navedeno, iz primjene različitih postupovnih zakona, ZKP-a za lokalne službenike i namještenike i ZUP-a za državne službenike, s time da je zakonodavac za državne službenike unio posebnu odredbu o postupku, koja je olakšala rad službeničkim sudovima.

Jedna od osnovnih razlika bila je u pogledu pretpostavki potrebnih za održavanje rasprave na kojoj se provodi dokazni postupak radi utvrđivanja odgovornosti ili oslobađanja od odgovornosti službenika. Neodaziv pozvanih osoba imao bi različite posljedice na provođenje rasprave. U postupcima koji su se vodili protiv lokalnih službenika odnosno namještenika, neodaziv lokalnog službenika/namještenika ili predlagatelja imao bi »pogubniji« utjecaj na provođenje rasprave, odnosno uzrokovao bi njezino neodržavanje. Naime, jedno je od osnovnih pravila postupka zbog teške povrede službene dužnosti da službenik protiv kojeg je pokrenut postupak mora biti saslušan. Zakonodavac u materijalnom propisu koji se u to vrijeme primjenjivao na lokalne službenike odnosno namještenike nije dao mogućnost ublažavanja tog strogog pravila, ni u slučajevima očitih odugovlačenja postupaka od okrivljenih službenika odnosno namještenika, koji su odbijali uredno primanje poziva za rasprave upravo radi namjernog odugovlačenja postupka i nastupanja zastare. To je najčešće dolazilo do izražaja u slučajevima udaljenja službenika iz službe, zbog pokrenutog postupka zbog teške povrede službene dužnosti, kada su izbjegavali primanje poziva za raspravu na prijavljenim adresama prebivališta. Kako službenički sudovi nisu imali niti imaju ovlasti prisilnog dovođenja službenika, u takvim bi slučajevima i dolazilo do zastare vođenja postupka. Kod državnih službenika odugovlačenje postupka od službenika malo je otežano, jer je ZDS posebnom postupovnom odredbom iznimno dao mogućnost održavanja rasprave i bez nazočnosti službenika, u točno propisanim slučajevima.³ Također, neodaziv podnositelja zahtjeva za državne službenike na raspravu blaže je sankcioniran, jer ne dovodi nužno do odgode rasprave.

Nadalje, razlike su postojale u pogledu drugih procesnih radnji; načina vođenja zapisnika o raspravi, donošenja, objave i otpreme odluka odnosno

³ (1) U postupku zbog teške povrede službene dužnosti mora se provesti usmena rasprava, a službenik protiv kojega je pokrenut postupak mora biti saslušan.

(2) Iznimno, rasprava se može održati i bez nazočnosti službenika protiv kojega se vodi postupak ako je službenik uredno pozvan i očitovao se o zahtjevu, a postoje opravdani razlozi da se rasprava održi.

(3) Rasprava se može održati bez nazočnosti službenika protiv kojega se vodi postupak i u slučaju kada se službenik nije očitovao o zahtjevu, ako je tri puta uzastopno uredno pozvan, a pozivu se nije odazvao niti je opravdao nedolazak te je očito da službenik namjerno izbjegava sudjelovanje u postupku i odugovlači postupak.

(4) Ako su na temelju usmene rasprave, održane sukladno stavku 1.–3. ovoga članka, utvrđene sve činjenice bitne za odlučivanje, službenički sud donijet će odluku o zahtjevu. (Čl. 107. ZDS.)

rješenja te podnošenja i odricanja od prava na žalbu. Naime, u postupcima protiv lokalnih službenika odnosno namještenika, nakon završetka glavne rasprave, službenički sud je, prema odredbama tada važećeg ZKP-a, trebao odmah donijeti i objaviti odluku, odnosno objava se mogla odgoditi najdulje za tri dana. Također, stranke su se mogle odreći prava na žalbu, u kojem slučaju sud nije morao pisano obrazlagati odluku. U postupcima protiv državnih službenika, ako se rješenje i objavi usmeno, ono se mora donijeti pisanim putem, u zakonom propisanom roku.⁴

Pored toga, razlika je postojala i u samim nazivima upravnih akata koji su se donosili u postupcima, ovisno o primjeni određenog zakona. Tako su se u postupcima zbog teške povrede službene dužnosti za lokalne službenike donosile odluke, kojima se rješavalo o odgovornosti službenika i namještenika, i rješenja za pitanja postupka, dok se kod državnih službenika donose rješenja kojima se odlučuje o odgovornosti službenika i zaključci o pitanjima postupka, što je primjerenije duhu upravnog akta koji se donosi u tom upravnom postupku.

Na kraju, treba navesti da se u ovom razdoblju povećao broj postupaka zbog teških povreda službene/radne dužnosti lokalnih službenika odnosno namještenika pred službeničkim sudovima. Razlog tome leži u činjenici da su Odlukom Vlade Republike Hrvatske o ustrojavanju službeničkih sudova i Višeg službeničkog suda ustrojena četiri službenička suda, u Zagrebu, Osijeku, Rijeci i Splitu, a ujedno je proširena i njihova nadležnost za odlučivanje i o teškim povredama službene dužnosti odnosno radne dužnosti lokalnih službenika odnosno namještenika koji su bili u službi sa stalnim mjestom rada na području Grada Zagreba odnosno okolnih županija navedenih gradova.

3. Važeće stanje

Sada važeći Zakon, primjenjujući načelo supsidijarnosti kao jedno od osnovnih načela lokalne i područne (regionalne) samouprave koje je utvrđeno u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi i prihvaćeno u Ustavu

⁴ U ostalim slučajevima, kad se postupak pokreće u povodu zahtjeva stranke, odnosno po službenoj dužnosti ako je to u interesu stranke, nadležni organ dužan je donijeti rješenje i dostaviti ga stranci najkasnije u roku od dva mjeseca, ako posebnim propisom nije određen kraći rok. (Čl. 218/1. ZUP.)

Republike Hrvatske,⁵ decentralizirao je tijela nadležna za vođenje postupaka zbog teške povrede službene dužnosti lokalnih službenika odnosno namještenika. Tako su za vođenje postupaka zbog teške povrede službene dužnosti službenika upravnih tijela lokalnih jedinica na području županije odnosno Grada Zagreba te za odlučivanje o lakim povredama službene dužnosti u drugom stupnju nadležni službenički sudovi za područje županije i Grada Zagreba. Također, uvažavajući postojanje velikih gradova i njihovih specifičnosti, Zakon daje velikim gradovima koji imaju više od 35.000 stanovnika kao i gradovima koji su sjedišta županija mogućnost osnivanja službeničkog suda. Ti bi sudovi bili nadležni za vođenje postupaka zbog teške povrede službene dužnosti protiv službenika upravnih tijela grada. Tu su mogućnost do sada iskoristili uglavnom gradovi koji su ujedno i sjedišta županija. Predsjednika i članove službeničkog suda županije, Grada Zagreba i velikih gradova i gradova sjedišta županija imenuju predstavnička tijela⁶ županije, Grada Zagreba odnosno velikog grada ili grada sjedišta županije.

Također, postoji i razlika u pogledu funkcija predsjednika i nekih članova vijeća. Za razliku od državnih službenika kod kojih je predsjednik i najmanje jedan član imenovan iz reda sudaca, kod lokalnih službenika predsjednik i najmanje dva člana imenuju se iz reda diplomiranih pravnika s položenim pravosudnim ispitom. Time je također izvršena decentralizacija navedenih funkcija.

Nadalje, došlo je do ujednačavanja propisa koji se primjenjuju na postupak zbog teške povrede službene dužnosti, odnosno propisana je primjena zakona kojim se uređuje opći upravni postupak. Time je ispravljena neloogičnost da se protiv drugostupanjske odluke službeničkog suda, koja je bila donesena u postupku na koji su se supsidijarno primjenjivale odredbe ZKP-a, provodila sudska kontrola zakonitosti, s obzirom na to da je prije važeći Zakon o državnim službenicima i namještenicima davao mogućnost pokretanja upravnog spora protiv takve odluke. S tim u vezi ispravljeni su i nazivi akata koji se donose u navedenom postupku protiv lokalnih službenika te se postupak pokreće zaključkom, dok se o odgovornosti službenika odlučuje rješenjem, a o pitanjima postupka zaključkom, kao i kod državnih službenika.

⁵ Čl. 134/3. Ustava: Poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga uređuju se zakonom. Prilikom dodjeljivanja tih poslova prednost će imati ona tijela koja su najbliža građanima.

⁶ Županijska skupština, Gradska skupština Grada Zagreba, gradsko vijeće.

U pogledu načina pokretanja postupka, Zakon sada točno određuje lokalnog čelnika koji može pokrenuti taj postupak (pročelnik upravnog tijela ili osoba koju on za to ovlasti), kao i tko je ovlašten pokrenuti postupak ako se pokreće protiv lokalnog čelnika (općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan), zatim sadržaj zahtjeva za pokretanje postupka te, kao i ZDS, posebnom postupovnom odredbom daje mogućnost održavanja rasprave i bez nazočnosti lokalnog službenika, u točno propisanim slučajevima,⁷ čime ublažava situacije namjernog odugovlačenja postupka od okrivljenog službenika. Povećao je broj vrsta teških povreda službene dužnosti također na 16, s time da je neke teške povrede razdvojio, neke je drugačije kvalificirao, a jedna je potpuno nova (uzrokovanje veće materijalne štete u službi ili u vezi sa službom namjerno ili iz krajnje nepažnje – čl. 46. t. 14.). Broj vrsta kazni za teške povrede službene dužnosti također je povećao, s tri na četiri, uvođenjem uvjetne kazne prestanka službe. Uvođenje te vrste kazne iskoristili su neki službenički sudovi, koji su u prijelaznom razdoblju, do ustrojavanja novih »lokalnih« službeničkih sudova i imenovanja njihovih članova, proveli postupke protiv lokalnih službenika odnosno namještenika sukladno odredbama Zakona i izrekli tu kaznu.

Za odgovornost lokalnih namještenika zbog povrede radne dužnosti Zakon propisuje odgovarajuću primjenu odredbi Zakona o odgovornosti službenika. Time je zadržan prijašnji način reguliranja odgovornosti lokalnih namještenika, za razliku od državnih namještenika, protiv kojih se više ne može voditi postupak zbog povrede radne dužnosti jer se na njih primjenjuju opći propisi o radu i u skladu s njima sklopljeni kolektivni ugovori, ako odredbama ZDS-a nije drukčije određeno.

⁷ U postupku zbog teške povrede službene dužnosti mora se provesti usmena rasprava, a službenik protiv kojega je pokrenut postupak mora biti saslušan.

Iznimno, rasprava se može održati i bez nazočnosti službenika protiv kojeg se vodi postupak ako je službenik uredno pozvan i očitovao se o zahtjevu, a postoje opravdani razlozi da se rasprava održi.

Rasprava se može održati bez nazočnosti službenika protiv kojega se vodi postupak i u slučaju kad se službenik nije očitovao o zahtjevu ako je tri puta uzastopno uredno pozvan, a pozivu se nije odazvao niti je opravdao nedolazak.

Ako su na temelju usmene rasprave, održane sukladno stavku 1.–3. ovoga članka, utvrđene sve činjenice bitne za odlučivanje, službenički sud donijet će odluku o zahtjevu. (Čl. 60.)

4. Zaključak

Donošenje Zakona velik je pomak u reguliranju službeničkog položaja lokalnih službenika odnosno namještenika. Iako Zakon kod odgovornosti lokalnih službenika odnosno namještenika pretežito »kopira« rješenja koja se primjenjuju na državne službenike, prilagođuje ih lokalnoj razini i olakšava na taj način u većini slučajeva vođenje postupaka protiv lokalnih službenika odnosno namještenika u usporedbi s prije propisanim načinima. Također, Zakon uvodi i novine u pogledu decentralizacije tijela nadležnih za vođenje postupaka zbog teške povrede lokalnih službenika odnosno namještenika i funkcija članova tih tijela. Kako time o teškim povredama službene dužnosti lokalnih službenika odnosno namještenika odlučuju lokalni sudovi, s članovima iz reda upravnih tijela lokalnih i područnih jedinica, to bi trebalo povećati kvalitetu rada tih sudova, s obzirom na to da su predsjednik i članovi vijeća bolje upoznati s lokalnim službeničkim zakonodavstvom, bolje razumiju organizaciju i način rada upravnih odjela i službi, a samim time i kontekst počinjene povrede službene odnosno radne dužnosti lokalnog službenika odnosno namještenika, što dovodi do efikasnijeg i pravilnijeg rješavanja merituma stvari.

Propisi

Ustav Republike Hrvatske, NN 41/01 – pročišćeni tekst i 55/01 – ispr.

Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 86/08

Zakon o državnim službenicima, NN 92/05, 107/07 i 27/08

Zakon o državnim službenicima i namještenicima, NN 27/01 i 92/05 – v. čl. 144. Zakona o državnim službenicima

Zakon o općem upravnom postupku, NN 53/91 i 103/96 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-248/1994 od 13. studenoga 1996.

Zakon o kaznenom postupku, NN 110/97, 27/98 – ispr., 58/99, 112/99, 58/02 – ispr., 115/06

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01 – vjerodostojno tumačenje, 129/05, 36/09

Odluka Vlade Republike Hrvatske o ustrojavanju službeničkih sudova i Višeg službeničkog suda, NN 39/06

RESPONSIBILITY OF LOCAL CIVIL SERVANTS AND EMPLOYEES FOR SERIOUS DISCIPLINARY BREACHES

Summary

Legal regulation of the Law on Civil Servants and Employees in Local and Regional Self-government of 2008 is analysed with regard to the regulation of responsibility of local civil servants and employees for serious disciplinary breaches. This Law's coming into force has finally resolved certain illogical and uncoordinated provisions of the Croatian legal system. They were based on different legal regimes for local and state civil servants and employees. The new Law has harmonised the responsibility of local civil servants with that of state civil servants to the appropriate degree. Civil servants' courts have been decentralised, which provides for better knowledge of local civil servants' legislature and local circumstances in general.

Key words: local civil servants' legislature – Croatia, local civil servants and employees, disciplinary responsibility, serious disciplinary breaches, local and regional self-government